

University of Groningen

Burgerparticipatie en omgevingsprojecten

Koers, H.W.; Bröring, H.E.

Published in:
Tijdschrift voor Omgevingsrecht

DOI:
[10.5553/TO/156850122017017004003](https://doi.org/10.5553/TO/156850122017017004003)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Koers, H. W., & Bröring, H. E. (2017). Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2017(4), 161-166.
<https://doi.org/10.5553/TO/156850122017017004003>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Artikel

Burgerparticipatie en omgevingsprojecten: hoe zorgen we voor kwaliteit?

Prof. mr. dr. A.W. (Albert) Koers en prof. mr. dr. H.E. (Herman) Bröring*

1 Inleiding

Recent liet minister Schultz weten dat de invoering van de nieuwe Omgevingswet met een à twee jaar zal worden uitgesteld. In haar woorden: 'We doen het liever zorgvuldig dan snel.' Wat ons betreft moet die zorgvuldigheid ook betrekking hebben op het kritisch tegen het licht houden van de regelingen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit met betrekking tot participatie vanuit de samenleving. Het kan zoveel beter, voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar ook voor overheden en de samenleving als geheel. Hierina schetsen we de contouren van wat ons daarbij voor ogen staat: geen statische set wettelijke bepalingen en voorschriften, maar condities creëren voor dynamiek en groei om meer te maken van participatie dan het lege ritueel waar inspraak al te vaak op neer komt. Wij richten ons daarbij uitsluitend op burgerparticipatie omdat onze kennis en ervaring zich daarop richt, maar veel van wat hierna aan de orde komt, kan relevant zijn voor andere

vormen van participatie. Die achtergrond verklaart ook waarom deze bijdrage zo af en toe eerder een betrokken pleidooi is dan een afstandelijke analyse.

2 Wat is er aan de hand?

Omgevingsprojecten, dat wil zeggen projecten met impact op de fysieke omgeving, raken burgers waar het telt: de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Burgers verwachten daarom procedurele en distributieve rechtvaardigheid¹ en als het in hun ogen daaraan schort – terecht of ten onrechte – dan raakt de besluitvorming over een omgevingsproject al snel in een neerwaartse spiraal van weerstand en verzet. Zie de gang van zaken bij windenergieprojecten op land: een en al geruzie tussen betrokken partijen. De Omgevingswet wil daarom

161

* Voor zijn emeritaat was prof. mr. dr. A.W. Koers hoogleraar aan de juridische faculteit van de Universiteit Utrecht. Sinds 2012 is hij betrokken bij de soms zeer moeizame besluitvorming over windenergie op land. Daarbij heeft hij aan den lijve ervaren hoezeer burgers buitenspel staan. Hij is de initiator van een klacht tegen Nederland bij het Compliance Committee van het Verdrag van Aarhus, waarin gesteld wordt dat Nederland niet voldoet aan de eisen van dat Verdrag met betrekking tot 'public participation'. Prof. mr. dr. H.E. Bröring is hoogleraar integrale rechtsbeoefening aan de Rijksuniversiteit Groningen. In het kader van het onderzoeksprogramma Public Trust and Public Law van de faculteit rechtsgeleerdheid maakt hij studie van de besluitvorming over de vestiging van windparken in de provincie Drenthe en van de 'governance' van de aanpak van de mijnbouwschade in de provincie Groningen (twee casus waarin het vertrouwen in de overheid is geschaad).

1. 36 Deze gangbare begrippen staan kort gezegd voor ervaren rechtvaardigheid met betrekking tot de procedure waarlangs een beslissing tot stand komt respectievelijk de uitkomst van de procedure c.q. de inhoud van de beslissing (in termen van 'ieder het zijne', 'een eerlijke verdeling van de lusten en lasten', enz.). Wat de distributieve rechtvaardigheid in concreto inhoudt, is vaak omstreden, uiteraard vooral waar sprake is van tegengestelde belangen. Daarentegen pleegt over de inrichting van procedures veel eenstemmigheid te bestaan. In samenhang daarmee wordt 'distributieve rechtvaardigheid' als sterk gesubjectieerd en 'procedurele rechtvaardigheid' als meer geobjectiveerd gepercipieerd. Zie verder o.a. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied/Berlijn: Luchterhand Verlag 1969, 6e druk; Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 2001; B.C.J. van Velthoven, *Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland*, RMThemis 2011, p. 7-16 (met discussieovervolg in RMThemis 2012, p. 182-184 en 178-181); K. van den Bos, L. van der Velde & E.A. Lind, *On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts*, Utrecht Law Review 2014, p. 1-26; I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep. Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2015, m.n. hoofdstuk 4.

burgerparticipatie² aan de voorkant van besluitvorming (in de ideeënfase voorafgaand aan formele besluiten) stimuleren om de kans op die negatieve spiraal aan de achterkant van de besluitvorming (als er formele besluiten genomen moeten worden) kleiner te maken.

Die ambitie onderschrijven wij van harte. Daarbij onderkennen we de weerbaarheid van de materie. Voor burgers is de (distributieve) uitkomst het belangrijkste. Als er sprake is van tegenstrijdige belangen, zal de kloof daartussen meestal niet door procedurele rechtvaardigheid volledig kunnen worden overbrugd. Maar het staat wel vast dat met een slechte procedure het geruzie meestal een stuk groter wordt dan met een goede procedure: een waarin serieus werk wordt gemaakt van burgerparticipatie. Wij vrezen echter dat de implementatie van burgerparticipatie in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit dusdanig gebrekkig is, dat de remedie wel eens erger kan zijn dan de kwaal. We hebben vier redenen voor die opvatting:

- Zowel wet als besluit beperkt zich tot procedurele voorschriften: dat het bevoegd gezag moet aangeven op welke wijze het burgers in de besluitvorming zal betrekken.³ Van enigerlei kwaliteitseis is geen sprake.⁴ Burgers kunnen zich dus juridisch nergens op beroepen als het gaat om de kwaliteit van burgerparticipatie. De Raad van State wees er eerder op dat dit ten koste gaat van rechtszekerheid en handhaafbaarheid.⁵
- Nu de wet in gebreke blijft de procedurele en distributieve rechtvaardigheid van burgerparticipatie in te vullen, laat staan te waarborgen, zal het burgerparticipatieregime van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit het latente wantrouwen van burgers richting overheid eerder aanwakken dan wegnemen. Wet en besluit, zo zal de perceptie zijn, leveren burgers rechteloos over aan de goede bedoe-

lingen van het bevoegd gezag en/of commerciële partijen.⁶

- Als het op daden aankomt, zijn wet en besluit voor wat betreft het betrekken van burgers aan de voorkant van besluitvorming niet meer dan een lege huls/loze belofte. Dit niet alleen omdat het bij een procedurele bepaling blijft, maar ook omdat die bepaling uitsluitend betrekking heeft op de verkenningfase van een voorgenomen projectbesluit,⁷ en dus niet op besluitvorming over het project in kwestie en al helemaal niet op de vijf andere kerninstrumenten van de Omgevingswet, voor zover die relevant zijn bij een omgevingsproject.⁸
- En ten slotte: het ontbreken van enigerlei kwaliteitseis in wet- en regelgeving staat op gespannen voet met de verplichtingen van Nederland onder het Verdrag van Aarhus en een tweetal EU-richtlijnen, omdat Nederland nalaat te borgen waarop burgers ingevolge dat Verdrag en die richtlijnen recht hebben.⁹ Zoals: betrokken worden in een vroeg stadium als alle opties nog open zijn, toegang hebben tot alle relevante informatie, redelijke termijnen en doeltreffend mee kunnen doen en invloed hebben.¹⁰

Aan het laatste punt zitten twee aspecten. Of Nederland wel of niet voldoet aan het Verdrag van Aarhus en de relevante EU-richtlijnen hangt niet alleen af van wat er in de wet staat, maar ook van de praktijk: het gaat niet (alleen) om de *woorden* van de wet, maar (ook) om de *daden* van politiek en bestuur. En dus gaat het ons hierna niet alleen om de vraag of en hoe we de burgerparticipatiedefecten van Omgevingswet en Omgevingsbesluit kunnen repareren met nieuwe en betere wetsteksten, maar ook om de vraag hoe we ervoor kunnen zorgen dat burgerparticipatie in de praktijk de kwaliteit krijgt die

2. In de Omgevingswet hebben burgers meerdere rollen: ze zijn niet alleen 'beschermers' van de fysieke omgeving, maar ook 'benutzer' daarvan. Als wij het hierna over burgers en burgerparticipatie hebben, gaat het uitsluitend over de eerste rol.
3. Omgevingswet: art. 5.47, lid 4 voor projectbesluiten; nader uitgewerkt in art. 4.2 Omgevingsbesluit. Zie ook Omgevingsbesluit: art. 8.1 voor omgevingsplannen, art. 8.5 voor omgevingsvisies en art. 8.6 voor programma's. Ons beeld is dat het ondanks de vele uitspraken in de MvT en NvT over het belang van burgerparticipatie qua 'harde' wetgeving overwegend bij het oude blijft, d.w.z. tot wat burgers kunnen en mogen ingevolge de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb. Uitsluitend procedureel is ook de eis dat het bevoegd gezag moet aangeven wat het gedaan heeft met de uitkomsten van participatie (art. 5.51 Omgevingswet en art. 8.1, lid 2 Omgevingsbesluit).
4. Dat is geen omissie, maar een bewuste keuze met als overweging dat burgerparticipatie altijd maatwerk is en dat dit zich niet verdraagt met landelijk uniforme voorschriften. Cultuurverandering wordt belangrijker geacht dan wettelijke regulering.
5. Advies W14.13.0235/IV, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4.

6. Zie ook de kritische opmerkingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau in het essay 'Niet buiten de burger rekenen', februari 2016. Dat rapport eindigt met tien aandachtspunten – geformuleerd als een soort tien geboden – waar burgerparticipatie aan moet voldoen. Aan geen van die geboden wordt recht gedaan in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.
7. Waarbij het bevoegd gezag ook nog eens: (a) op voorhand een voorkeursbeslissing mag nemen die het speelveld voor een verkenning zeer kan inperken; en (b) na afloop alle vrijheid heeft om te beslissen wat het wel of niet gaat doen met de uitkomsten van (burger)participatie.
8. Te weten: omgevingsvisies, plannen en programma's, omgevingsplannen, algemene rijksregels en omgevingsvergunningen. Voor algemene rijksregels en omgevingsvergunningen is er zelfs geen procedureel voorschrift analoog aan art. 8.1, 8.5 en 8.6 Omgevingsbesluit. Voor wat betreft algemene rijksregels roept dit zelfs existentiële vragen op, nu het Europese Hof van Justitie in de zaak C-290/15 heeft beslist dat ook bepaalde wettelijke regelingen aangemerkt moeten worden als een plan of programma in de zin van EU Richtlijn 2001/42/EG, en dus onderworpen zijn aan de eis van een MER en burgerparticipatie.
9. 44 Dit is uiteraard een persoonlijke, maar degelijk te onderbouwen mening. Feit is echter dat de Raad van State meerdere keren heeft uitgesproken dat Nederland voldoet aan de eisen van het Verdrag van Aarhus. De uitspraak van het Aarhus Compliance Committee over de klacht dat Nederland niet voldoet aan de eisen van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot 'public participation' zal antwoord geven op de vraag wie er gelijk heeft.
10. Men neme kennis van (a) art. 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus van 1998, (b) art. 6, lid 2, van Richtlijn 2001/42/EG (milieueffectbeoordeling van plannen en programma's) en (c) art. 6, lid 4, en 8 van Richtlijn 2011/92/EU (milieueffectbeoordeling van projecten).

burgers mogen verwachten. En waarop ze recht hebben ingevolge het Verdrag van Aarhus en de EU-richtlijnen. Het hiernavolgende richt zich dus niet alleen op de wet, maar ook op de praktijk.

3 De wet zorgt voor speelveld en spelers

Betekent de nadruk op de praktijk dat we klaar zijn met de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zelf? Nee, maar ons ‘verlanglijstje’ richting wetgever is wel een stuk korter en minder veeleisend geworden. Echter, één punt blijft en wordt zelfs extra belangrijk: als we ervoor kiezen om de kwaliteit van burgerparticipatie zich te laten ontwikkelen in de praktijk – wat ook de benadering van de Omgevingswet is – dan is het van cruciaal belang waar en door wie dat ‘spel’ gespeeld gaat worden.

Zoals de vlag er nu bij staat, is dat maar één enkele partij: het bevoegd gezag, waarbij dat bevoegd gezag ook nog eens de ruimte heeft het spel niet of bijna niet te gaan spelen. Alle andere partijen – burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (gekozen) bestuursorganen – moeten maar afwachten of en hoe het bevoegd gezag hen uitnodigt mee te doen: de wet eist immers niet meer dan een kennisgeving. En zelfs de rechter staat in feite buitenspel als het gaat om de kwaliteit van burgerparticipatie, want er zijn geen specifieke gronden voor beroep op de rechter.¹¹ Zo wordt het dus nooit een echt spel en zo ontstaan nooit de interactie en de dynamiek die nodig zijn om te komen tot kwaliteit en kwaliteitsnormen via het opdoen van praktijkervaring met burgerparticipatie.

Daarom menen we dat er aan het Omgevingsbesluit één (simpele) bepaling moet worden toegevoegd die alle betrokken partijen een *recht* geeft om mee te doen, en die bovendien die partijen een rechtsgrond verschaft om de rechter in te schakelen als het bevoegd gezag in hun ogen van het spel een potje maakt. Wat ons betreft volstaat het, conform de motie Smaling,¹² aan art. 4.2 van

het Omgevingsbesluit¹³ (over de procedure voor projectbesluiten) de volgende clausule toe te voegen:

‘4. Bij het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen waarborgt het bevoegd gezag dat alle partijen op een gelijkwaardige en effectieve wijze kunnen participeren en voor wat burgers betreft, dat zij voldoende toegang hebben tot de middelen die daarvoor nodig zijn.’

En dan ook als extra lid bij art. 8.1 (omgevingsplannen), art. 8.5 (omgevingsvisies) en art. 8.6 (programma’s).¹⁴

Het effect van een dergelijke bepaling is niet alleen dat de daarin genoemde partijen aanspraak kunnen maken op een recht om mee te mogen doen, maar ook dat zij kunnen eisen dat sprake is van een (min of meer) level playing field. Dat burgers daarbij een streepje voor hebben, is logisch, want vergeleken met de andere partijen ontbreekt het hun veelal aan kennis, tijd en geld om effectief mee te doen. Zorgen voor dat level playing field kan dus inhouden dat het bevoegd gezag een stapje extra doet richting burgers en hen ondersteunt met kennis en/of geld.

De bepaling verschaft partijen ook de rechtsgrond die ze nodig hebben om beroep te doen op de rechter als het bevoegd gezag er in hun ogen een potje van maakt. En dus wordt ook de rechter een speler, althans als hij wordt ingeschakeld. Dat is niet alleen rechtsstatelijk van belang, maar ook praktisch: ook op andere terreinen waar de wetgever koos voor non-regulering (of er gewoon nog niet aan toe was) waren het vaak juist rechterlijke uitspraken die een essentiële bijdrage leverden aan het ‘codificeren’ van regels en best practices zoals die in de praktijk waren ontstaan.¹⁵ Wij kunnen ons zelfs voorstellen dat er uiteindelijk uit de wisselwerking tussen burgers, bestuur, rechter en wetgever een nieuw rechtsbeginsel ontstaat: het ‘participatiebeginsel’.¹⁶ Dat

11. 46 Feit is dat de bestuursrechter meer zou kunnen doen met generieke normen als het zorgvuldigheidsvereiste en ongelijkheidscompensatie, maar in de praktijk gebeurt dit niet of zeer zelden. In de in noot 9 genoemde klacht wordt dit onderbouwd met een analyse van circa negentig RvS-uitspraken over klachten van burgers met betrekking tot de besluitvorming over windparken op land: geen enkele uitspraak leverde materieel iets op voor de klagers, zelfs niet als er sprake was van manifeste procedurele fouten van het bevoegd gezag. Fouten konden worden hersteld of werden voor gedekt verklaard. Burgers moeten dus meer in handen hebben dan algemene principes, wil de rechter een actieve (mede)speler worden.

12. 47 D.w.z. de oorspronkelijke tekst van de motie en niet wat er later van werd overgenomen in een nieuw derde lid van art. 4.2 Omgevingsbesluit. Zie Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 76.

13. Dat art. 5.47 Omgevingswet uitwerkt door te eisen dat in de kennisgeving over het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en bestuursorganen in de verkenningfase (van een projectprocedure) het bevoegd gezag aangeeft: (a) wie betrokken zullen worden; (b) waarover ze betrokken worden; (c) wanneer ze betrokken worden; (d) wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer; en (e) waar aanvullende informatie te vinden is. Ook weer een puur procedurele bepaling die het bevoegd gezag alle vrijheid laat burgerparticipatie in te richten zoals het zelf wenst. Vraag is zelfs of b zich verdraagt met de vrijheid van meningsuiting.

14. Daarmee zijn alle kerninstrumenten afgedekt behalve algemene rijksregels en omgevingsvergunningen. Zie noot 8 voor de existentiële vraag die een recente uitspraak van het Europese Hof oproept voor algemene rijksregels. Wij menen dat het regime van burgerparticipatie als hier bepleit ook zou moeten gelden voor omgevingsvergunningen boven een zekere drempel, hetzij financieel van aard, hetzij gerelateerd aan de impact op de omgeving van de voorgenomen activiteit.

15. Treffend voorbeeld is de euthanasiewetgeving, die pas tot stand kwam nadat rechterlijke uitspraken de weg gewezen hadden op basis van de casuïstiek die aan rechters werd voorgelegd.

16. Zie over de positie van rechtsbeginselen in het rechtssysteem en de voorwaarden voor ontwikkeling R. Widdershoven, Een ervaring als staatsraad advocaat-generaal: op zoek naar een rechtsbeginsel, in: M. Bosma e.a. (red.), De conclusie voorbij (Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 87-101.

beginsel omvat een coherente set wettelijke en jurisprudentiële eisen ter concretisering van de participatiegedachte.

Een bepaling als hierboven voorgesteld past binnen de uitgangspunten zoals die tot nu toe zijn gehanteerd in de politieke besluitvorming.¹⁷ Kort samengevat: burgerparticipatie moet altijd maatwerk zijn, want de omstandigheden verschillen van situatie tot situatie en burgerparticipatie komt alleen van de grond in samenhang met een cultuurverandering binnen het openbaar bestuur. Volstrekt juiste uitgangspunten, maar één ding ontbreekt: het scheppen van de condities voor dynamiek en groei. Cultuurveranderingen komen immers meestal niet vanzelf. Een wettelijke eis dat alle partijen gelijkwaardig en effectief mogen en kunnen meedoen, schept de voorwaarden voor dynamiek en groei, en dus voor de cultuurverandering die terecht zo cruciaal wordt geacht.¹⁸

4 De praktijk zorgt voor best practices en spelregels

Als het Omgevingsbesluit wordt aangevuld met een bepaling als zojuist voorgesteld, kan het spel beginnen direct na het in werking treden van de wet, want er staat al heel wat klaar om mee aan de slag te gaan:

- Overheden zijn de afgelopen jaren druk bezig geweest zich warm te lopen, er is een breed aanbod van opleidingen en cursussen en er wordt gewerkt aan het opzetten van een ‘Digitaal Stelsel Omgevingswet’ ter ondersteuning van gemeenten en aanvragers.
- Er is een ‘Inspiratiegids’ voor burgerparticipatie, met voorbeelden, ideeën en suggesties. Oorspronkelijk zou er een ‘Handreiking burgerparticipatie’ komen, maar omdat zelfs dit opgevat zou kunnen worden als Haagse regelzucht, is die handreiking vervangen door een ‘gids’.¹⁹
- En natuurlijk zijn er tal van wetenschappelijke publicaties en ambtelijke rapporten over burgerparticipatie en wordt er druk vergaderd en geconferreerd, allemaal over de vraag wat er gaat veranderen

en hoe betrokken partijen (en vooral overheden) daarmee om moeten gaan.²⁰

Wat kan of moet daar nog aan worden toegevoegd? Hoe zorgen we ervoor dat er in de praktijk een kwalitatief hoogwaardig systeem van participatie ontstaat dat enerzijds door burgers ervaren wordt als bevredigend – niet in de zin dat ze altijd hun gelijk halen, maar wel in de zin dat ze menen echt gehoord te zijn – en anderzijds bestuurlijke slagkracht intact laat?²¹

Hierboven wezen we al op de rol van de rechter: jurisprudentie kan bijdragen aan het identificeren van best practices, dat wil zeggen: vormen van participatie waarin burgers gelijkwaardig en effectief kunnen opereren. Probleem is dat jurisprudentie pas ontstaat als een zaak wordt aangebracht. Dus moeten rechters niet alleen maar afwachten wat aan hen wordt voorgelegd, maar gaat het ook altijd om situaties waarin zich problemen voordoen. Die twee factoren betekenen dat jurisprudentie – hoe belangrijk ook als codificatie van best practices – nooit de rol van aanjager van maatwerk en cultuurverandering kan vervullen, daarvoor zijn andere krachten nodig.

Wij stellen daarom voor een ‘Kennisinstituut Burgerparticipatie Omgevingsprojecten’ op te richten met een tweeledige opdracht: (1) verzamelen en distribueren van kennis over burgerparticipatie in relatie tot omgevingsprojecten, zowel theoretisch als praktisch, zowel nationaal als internationaal, zowel landelijk als lokaal; en (2) fungeren als platform voor een ‘Commissie burgerparticipatie omgevingsprojecten’ (Commissie b.p.o.) met een soortgelijke opdracht als de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.). Zoals de Commissie m.e.r. het bevoegd gezag adviseert over de inhoud van milieueffectrapporten, zo zou de Commissie b.p.o. het bevoegd gezag moeten adviseren over de

17. En die hoogstwaarschijnlijk door het nieuwe kabinet onverkort zullen worden overgenomen.

18. Wat ons betreft blijft het opnemen van wettelijke voorschriften die corresponderen met de bepalingen van de relevante EU-richtlijnen en het Verdrag van Aarhus een eventuele *second best* oplossing, maar dit zou haaks staan op het (door ons gedeelde) uitgangspunt van de politieke besluitvorming tot nu toe dat burgerparticipatie moet groeien in de praktijk. Inderdaad: liever een praktijk die recht doet aan de richtlijnen en het Verdrag dan wettelijke bepalingen die in de praktijk geen effect hebben

19. Zie aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/.

20. 55 Een kleine en beperkte selectie: M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. Hajer, O.-J. van Gerwen & S. Kruitwagen, *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2014; A. van den Broek, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen & K. Putters, *Niet buiten de burger rekenen. Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid*, Sociaal en Cultureel Planbureau 2016; E. de Groot, *Reguleer de burgerparticipatie*, Binnenlands Bestuur 28 mei 2017; Nationale ombudsman, *Participatiewijzer*, www.nationaleombudsman.nl/participatiewijzer; VNG, *Databank praktijkvoorbeelden van burgerparticipatie*, praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie.aspx. Specifiek over burgerparticipatie bij windenergieprojecten: H.E. Bröring, *Complexe besluitvorming en legitimiteit. Een verhaal over de vestiging van windparken in de Drentse Veenkoloniën*, in: B. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdient vertrouwen. Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Ministerie van BZK 2014, p. 60-83, prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/documenten/Jubileumbundel.pdf; H. Bröring & A. Tollenaar, *Vechten tegen windmolens: falende inspraak*, in: *Behoorlijk bestuursprocesrecht: opstellen aangeboden aan prof. mr. B.W.N. de Waard*, Den Haag: Boom juridisch 2015, p. 293-311; H.E. Bröring, *Splijtzwaam-besluitvorming. Leren van ‘worst practices’ rond een windpark*, in: P.A.J. van den Berg & G. Molier, *In dienst van het recht (Brouwer-bundel)*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 245-264.

21. Waarbij we direct opmerken dat die twee elementen wat ons betreft geen tegengestelde polen zijn: goede participatie vanuit de samenleving draagt juist bij aan bestuurlijke slagkracht.

inhoud van plannen voor burgerparticipatie.²² En dan net als de Commissie m.e.r.: onafhankelijk, transparant, in het openbaar en op basis van deskundigheid.

Niet alleen de uitgangspunten, maar ook de opzet en werkwijze van de Commissie b.p.o. kunnen ontleend worden aan de Commissie m.e.r.:

1. Een onafhankelijke stichting die per adviesvraag een werkgroep samenstelt van onafhankelijke deskundigen die geen enkele binding hebben met het project waarop de adviesvraag betrekking heeft.
2. Adviesaanvragen van het bevoegd gezag kunnen betrekking hebben op een participatieplan om burgers (en, eventueel, andere partijen) te betrekken, maar ook op een evaluatie achteraf over het verloop van burgerparticipatie.
3. Adviezen zijn adviezen en dus niet bindend, maar ze hebben gezag – ook in eventuele juridische procedures – vanwege hun intrinsieke kwaliteit en deskundigheid.
4. De kosten van het opstellen van het advies worden gedragen door het bevoegd gezag dat een adviesaanvraag deed.²³

Er is ogenschijnlijk één significant verschil tussen de Commissie b.p.o. en de Commissie m.e.r.: voor milieueffectrapportages bestaat een uitgebreid corpus aan Europese en nationale wet- en regelgeving, dat er niet is voor burgerparticipatie, althans nog niet. Echter, dat verschil is meer schijn dan werkelijkheid, want ook een Commissie b.p.o. treedt niet aan in een vacuüm. Er is al een scala aan regels en codes, ook al zijn die in ons land vaak nog onbekend, laat staan dat ze in de praktijk gehanteerd worden. De eis van gelijkwaardigheid en effectiviteit in de zojuist door ons voorgestelde wettelijke bepaling wordt ook nu al concreet uitgewerkt in EU-richtlijnen en het Verdrag van Aarhus.²⁴ Die (de overheid bindende) regelingen bevatten zeer concrete criteria als: is burgerparticipatie vroegtijdig, staan alle opties nog open, is er sprake van redelijke termijnen, wordt alle informatie beschikbaar gesteld, wordt er rekening gehouden met de uitkomsten, enzovoort.

Maar afgezien van de regels van het Verdrag van Aarhus en het EU-recht: er zijn diverse gezaghebbende gedragscodes voor de omgang met de omgeving bij ruimtelijke projecten. Er is een 'Code Maatschappelijke Participatie' voor zogenoemde 'MIRT-projecten'.²⁵ Daarnaast zijn er codes die in ons land nog grotendeels onbekend zijn, maar die elders in de wereld breed worden toegepast door organisaties als de Wereldbank en het IMF. Wij onderschrijven dan ook ten volle het plei-

doel van Eelco de Groot²⁶ om in Nederland (eindelijk) de methodieken van 'Social Impact Assessment' (SIA) te introduceren. SIA is een internationaal erkende methode om de sociale impact van een project op de omgeving in kaart te brengen en om daarover met die omgeving in gesprek te gaan. Dit alles (en meer²⁷) ligt kant-en-klaar op de plank voor gebruik door een Kennisinstituut Burgerparticipatie Omgevingsprojecten en een daarmee verbonden Commissie b.p.o.

Ten slotte, het inrichten van dat Kenniscentrum en die Commissie sluit naadloos aan bij een recent advies van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.²⁸ Dit is wat de Raad zegt over 'publieke kennisorganisaties':

'Toepassingsgericht onderzoek is gericht op het zoeken naar oplossingen voor praktische problemen en maatschappelijke vraagstukken. Het is noodzakelijk voor het versterken van de innovatiekracht van het bedrijfsleven, voor de aanpak van maatschappelijke vernieuwingsopgaven en voor het verbeteren van de kwaliteit van het overheidsbeleid.'

Dat is precies wat Kenniscentrum en Commissie moeten gaan doen voor burgerparticipatie, zoals de Commissie m.e.r. dat doet voor milieueffectrapportages.

5 Ten slotte

Hierboven hebben we ons vooral gericht op de praktische kanten van burgerparticipatie en meer in het bijzonder op de vraag hoe we van burgerparticipatie iets kunnen maken dat, in de praktijk van het openbaar bestuur, goed is voor burgers, overheden, andere partijen en de samenleving als geheel. Toch, ter afsluiting, een enkele wat meer theoretische opmerking.

In de bekende participatieladder van Sherry Arnstein uit 1969 worden negen treden onderscheiden: van non-participatie ('non-participation') via schijnparticipatie ('tokenism') naar echte invloed ('citizen power').²⁹ Misschien mede geïnspireerd door die indeling heeft zich in

22. Logischerwijs gaat het daarbij niet alleen om burgers, maar ook om participatie door bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. Als gezegd, wij beperken ons echter tot burgerparticipatie.

23. 58 Dat de kosten dan kan en waarschijnlijk zal verhalen op de initiatiefnemer van het project.

24. Zie noot 10.

25. 60 MIRT staat voor 'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport'. Het gaat daarbij om ruimtelijke plannen waar het Rijk financieel bij betrokken is.

26. Zie noot 20. De Groot wijst er in dat essay ook op dat sinds 1995 Frankrijk beschikt over een 'Commission Nationale du débat public' voor projecten boven € 150 miljoen en dat in andere Europese landen burgerparticipatie verplicht is voor complexe projecten vanaf € 50 miljoen. Daar valt dus voor het Kennisinstituut kennis te halen.

27. Zoals de Performance Standard 1. Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts van de International Finance Corporation en de Equator Principles die financiële instellingen (ook Nederlandse) hanteren om de milieu- en sociale gevolgen van projecten in kaart te brengen en te managen. In deze – internationaal breed geaccepteerde – gedragscodes gaat het altijd om milieutechnische én sociale impacts, terwijl wij in Nederland wel gedetailleerde methoden hanteren voor wat betreft de milieugevolgen van een activiteit, maar geen algemeen aanvaarde methode hebben voor de sociale gevolgen daarvan. Eigenlijk is dat heel merkwaardig.

28. Onmisbare schakels. De toekomst van het toepassingsgericht onderzoek, augustus 2017.

29. S.R. Arnstein, A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners* (35) 1969, afl. 4, p. 216-224.

beleidsjargon een ontwikkeling voltrokken van inspraak via interactie naar cocreatie.

- In de jaren zeventig/tachtig begon Nederland met *inspraak*: burgers kregen de kans om hun zegje te doen over plannen en beslissingen van de overheid, maar het was aan de overheid om te beslissen of en wat er met de uitkomsten van die inspraak werd gedaan.³⁰
- Toen inspraak steeds meer een leeg ritueel werd, althans steeds vaker door burgers als zodanig werd ervaren, ontstonden er initiatieven om te komen tot andere, meer actieve vormen van *interactie* tussen overheid en burgers.³¹
- Vervolgens probeerde men, veelal uit teleurstelling over wat er van die interactie terechtkwam, de stap te zetten naar vormen van *cocreatie*: overheid en burgers, elk vanuit de eigen rollen en kaders, werken samen om te komen tot beleid en beslissingen.³²

Deze ontwikkeling onderstreept de behoefte aan burgerparticipatie, maar geeft ook het beeld van een vlucht naar voren. Die vlucht lijkt soms zelfs te getuigen van een zoektocht naar de heilige graal van een vorm van procedurele rechtvaardigheid die in staat is verschillen van mening over distributieve rechtvaardigheid weg te nemen. Dat lijkt ons weinig realistisch, want verschillen van mening over de (distributieve) uitkomsten van welke procedure dan ook zullen wel altijd blijven bestaan. Tegelijkertijd zijn wij ervan overtuigd dat procedures waarin serieus werk wordt gemaakt van burgerparticipatie bij zullen dragen aan de acceptatie van die uitkomsten.

Bij die overtuiging zijn we ons bewust van eventuele ongewenste neveneffecten. Zo is er het risico dat bepaalde groepen burgers (hoger geschoolden) wel, maar andere groepen (lager geschoolden) niet in de besluitvorming participeren. Dat risico van ‘exclusie’ zal bijzondere aandacht vergen. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen burgerparticipatie en vertegenwoordigende lichamen zoals gemeenteraden. Voorkomen moet worden dat burgerparticipatie onze democratische instituties ondermijnt in plaats van versterkt. Beide risico’s zijn van fundamentele betekenis en vragen om nadere doordenking.

Wat wij met onze voorstellen willen bereiken, sluit nauw aan bij de politieke besluitvorming over de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Zo kan uit de nota van toelichting op het Omgevingsbesluit³³ maar één conclusie worden getrokken: ook de wetgever onderkent de noodzaak van een cultuurverandering met burgerparticipatie als sleutelwoord. Wat dit concreet gaat inhouden,

zullen we als samenleving – overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties – met elkaar moeten gaan ontdekken.³⁴ Wetgeving moet de condities scheppen voor burgerparticipatie en de samenleving moet gaan leren door het te gaan doen.³⁵

En om ten slotte het onderwerp op te rekken naar een nog bredere context: het belang van burgerparticipatie waarin overheid en burgers samenwerken aan de (ruimtelijke) toekomst van ons land is groter dan het belang van de Omgevingswet en ruimtelijke ordening. Het gaat ook om het dichten van de kloof tussen overheid en al te veel burgers. En dus om het revitaliseren van onze democratie. We zeiden het al eerder: juist omgevingsprojecten lenen zich daarvoor, want zij raken burgers waar het telt: de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving.

30. Inspraak is nog steeds de kern van het wettelijk regime van afd. 3.4 Awb. Zie ook noot 3.

31. Zie initiatieven als ontwerpatelier, keukentafelgesprekken, inloopbijeenkomsten, burgerwerkgroepen, enz.

32. Art. 5.47 Omgevingswet maakt een dergelijke samenwerking mogelijk, maar waarom alleen voor projectbesluiten? Waarom ook niet voor omgevingsvisies, plannen en programma’s, omgevingsplannen, algemene rijksregels en zelfs voor bepaalde omgevingsvergunningen?

33. Zie m.n. hoofdstuk 3.4 NvT.

34. Wat op veel plaatsen al gebeurt. Zie bijv. de gemeente Venlo, waar in 2013 door leden van de gemeenteraad, ambtenaren en groepen burgers gezamenlijk werd gewerkt aan het bijeenbrengen van de bouwstenen voor een naderhand door de ambtelijke diensten te schrijven en door de raad vast te stellen Structuurvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Ook in andere gemeenten (o.a. Beuningen en Oss) worden burgers actief betrokken bij beleidsontwikkeling, inclusief het maken van moeilijke keuzes. Zie ook VNG, Databank praktijkvoorbeelden van burgerparticipatie, praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie.aspx.

35. Wat exact de titel en de boodschap is van het in noot 20 genoemde rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Neem nota van de omdraaiing in de titel: niet de burger participeert in de zaken van de overheid, maar de overheid in het leven van burgers.